



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
MAG. PONENTE: DR. BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

Ibagué, diez (10) de junio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA No.: CA-00084
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD -
ESTADO DE EXCEPCIÓN
AUTORIDAD QUE EMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE AMBALEMA
ACTOS ADMINISTRATIVOS: DECRETO 045 DE 17 DE MARZO DE 2020
DECRETO 046 DE 18 DE MARZO DE 2020
TEMA: TOQUE DE QUEDA - COVID 19

OBJETO DE LA PROVIDENCIA

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima a estudiar el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA, en única instancia, de los siguientes actos proferidos por el MUNICIPIO DE AMBALEMA:

- Decreto No. 045 de 17 de marzo de 2020 "Por el cual se declara la ALERTA AMARILLA y se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en Ambalema - Tolima y se dictan otras disposiciones"
- Decreto No. 046 de 18 de marzo de 2020 "Por medio de la cual se declara la situación de calamidad pública, ley seca y se refuerzan las medidas para contener la propagación y contagio del nuevo coronavirus -covid-19 en el municipio de Ambalema Tolima; se modifica y complementa parcialmente el decreto 045 de marzo 17 de 2020"

ANTECEDENTES

El MUNICIPIO DE AMBALEMA remitió a la Oficina Judicial de Reparto de la ciudad de Ibagué copia de los actos administrativos antes mencionados el día 2 de abril de 2020, para los efectos del control

automático de legalidad que le compete realizar a la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima, conforme a la mencionada Ley 137 de 1994 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA.

Agotados los trámites inherentes al control de legalidad inmediato y sin que se observe vicio o causal de nulidad que puedan invalidar lo actuado, se procede a decidir el caso sub lite como se desarrolla a continuación:

DECRETO OBJETO DEL CONTROL DE LEGALIDAD

El texto del Decreto sometido a revisión, en su parte resolutive, es del siguiente tenor:

Decreto No. 045 de 17 de marzo de 2020 "Por el cual se declara la ALERTA AMARILLA y se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en Ambalema - Tolima y se dictan otras disposiciones"

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, los artículos 44 y 45 de la Ley 715 de 2001, y,

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. Que igualmente el artículo 49 de la Carta Política preceptúa que: "La atención de la salud y el saneamiento ambiental, son servicios a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud". Que la Constitución Política en su artículo 209 establece que "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones".

Que el Título VII de Ley 9 de 1979, dicta medidas sanitarias, en el sentido que corresponde al Estado como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adeudada situación de higiene

y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.

Que el Parágrafo 1 del Artículo 2.8.8.1.4.3 Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, establece que: "...Sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada".

Que el numeral 44.3.5 del artículo 44 de la Ley 715 de 2001, señala como competencia a cargo de los municipios: "...Ejercer Vigilancia y Control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros".

"...Que el artículo 45 de la Ley 715 de 2001, dispone que los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos".

Que según el Artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, los alcaldes como jefes de la administración local, representan al Sistema Nacional en el Distrito y en el municipio, y como conductores del desarrollo local, son los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en sus territorios, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

Que el artículo 1 de la Ley 1523 de 2012 señala que la gestión del riesgo de desastres, "(...)" es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes, para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible."

Que la ley en comento dispone entre los principios generales que orientan la gestión de riesgo, se encuentra el principio de protección en virtud del cual "Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad

públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados."

Que en igual sentido el principio de solidaridad social implica que: "Todas las personas naturales y jurídicas, sean estas últimas de derecho público o privado, apoyarán con acciones humanitarias a las situaciones de desastre y peligro para la vida o la salud de las personas."

Que el artículo 12 Ídem, consagra que: "Los Gobernadores y alcaldes. Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción".

Que el artículo 14 ibidem, dispone "Los Alcaldes en el Sistema Nacional. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y en el municipio. El alcalde como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción".

Que el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 "Código Nacional de Seguridad y Convivencia" otorga a los gobernadores y alcaldes la competencia extraordinaria de policía para atender situaciones de emergencia o calamidad, con la finalidad de prevenir los riesgos o mitigar los efectos provenientes de epidemias u otras situaciones de emergencia dentro de su respectiva jurisdicción, pudiendo adoptar para el efecto una serie de medidas como la suspensión de las reuniones, aglomeraciones, actividades económicas sociales, cívicas, religiosas o políticas, sean estas públicas o privadas; ordenar medidas de restricción de la movilidad, entre otras:

"ARTICULO 202. COMPETENCIA EXTRA ORDINARIA DE POLICIA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

(...)

4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.

5. *Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.*

(...)

11. *Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.*

12. *Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.*

Que el 31 de diciembre de 2019, las autoridades Chinas, reportaron un conglomerado de 27 casos de síndrome respiratorio agudo de etiología desconocida entre personas vinculadas a un mercado (productos marinos) en la ciudad de Wuhan (población de 19 millones de habitantes), capital de la provincia de Hubei (población de 58 millones de habitantes), sureste de China; de los cuales 7 fueron reportados como severos. El cuadro clínico de los casos se presentaba con fiebre, con algunos pacientes presentando disnea y cambios neumónicos en las radiografías del tórax (infiltrados pulmonares bilaterales). El 7 de enero de 2020; las autoridades chinas informaron que un nuevo coronavirus (2019-nCoV) fue identificado como posible etiología, es decir es una nueva cepa de coronavirus que no se había identificado previamente en el ser humano y que ahora se conoce con el nombre de COVID-19.

Que el 30 de enero de 2020, el Comité de expertos de la Organización Mundial de la salud OMS, emitió la declaratoria de emergencia de salud Pública de interés Internacional —ESPII, con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda.

Que atendiendo la declaratoria de ESPII de la OMS de acuerdo al Reglamento Sanitario 2005, el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Circular 005 del 11 de febrero de 2020, mediante la cual imparte a los entes territoriales las directrices para la detección temprana, el control, la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus (2019-nCoV) y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo.

Que el 06 de marzo de 2020, se confirma el primer caso de COVID-19 en Colombia, en el Distrito Capital, procedente de Milán Italia, por lo cual, a partir de ahora, todas las Entidades Administradoras de Planes de

Beneficios (EAPB), Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) públicas y privadas, deberán tomar las medidas que permitan garantizar la detección temprana, contención, la atención y vigilancia epidemiológica ante este evento.

Que, frente a lo anterior, se hace necesario realizar acciones de intensificación de vigilancia epidemiológica del nuevo Coronavirus COVID 19, con el fin de identificar oportunamente casos sospechosos del nuevo COVID-19 de acuerdo con la definición de caso establecida en las directrices técnicas del Instituto Nacional de Salud.

Que además de la llegada del nuevo coronavirus al país, el periodo epidemiológico actual se caracteriza por un aumento de la circulación viral endémica de otros virus respiratorios, aumentándose la presentación de infecciones respiratorias agudas en los diferentes grupos poblacionales.

Que los factores ambientales que coadyuvan la presentación de efectos en la salud y especialmente en las afecciones respiratoria agudas.

Que esta situación incide en una inadecuada utilización del servicio de urgencias por parte del usuario, incluida la realización frecuente de TRIAGE no pertinentes; lo cual incrementa los tiempos de respuesta del Sistema de Atención hospitalaria.

Que, en reuniones del grupo de Salud Pública, para la planeación de la respuesta a la situación de aumento de las infecciones respiratorias agudas graves en municipio, se ha reiterado con frecuencia, la necesidad de que el municipio desarrolle acciones de carácter extraordinario e intersectorial, para mitigar el riesgo de morbimortalidad que ocasionan el pico respiratorio, los efectos ambientales y la introducción al municipio del nuevo Coronavirus SARS-Cov-2 (COVID-19).

Que la Organización Mundial de Salud, declaró como Emergencia de Salud Pública de importancia internacional el brote de Coronavirus COVID-19, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, viene implementando medidas preventivas a nivel nacional, para enfrentarlo en fases de prevención y contención, en aras de controlar la propagación de la enfermedad, por lo cual mediante Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020, adopta medidas preventivas y sanitarias en el país.

Que para el 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social, expide la Resolución No. 385, por el cual se declara la emergencia sanitaria en todo el país por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.

Que la Gobernación Departamental del Tolima, mediante el Decreto No. 0294 del 17 de marzo de 2020, declara el toque de queda en el Departamento del Tolima, y se dictan otras disposiciones.

Que, ante tal problemática, con el fin de evitar, mitigar los probables efectos que ocasione esta situación epidemiología en el municipio de Ambalema, para conjurar la situación de amenaza sobre la población del municipio, se hace necesario adoptar medidas sanitarias.

Que la Organización Mundial de la Salud (OMS) en alocución de apertura del Director General en la rueda de prensa sobre la COVID- 19 celebrada el 11 de marzo de 2020 declaro que la infección causada por el nuevo Coronavirus SARS-Cov-2 (COVID- 19) puede considerarse una pandemia y animo a todos los países a tomar las medidas apropiadas para prepararse para ello. Que en dicha alocución se insiste en la importancia de que los países adopten medidas para mitigar el impacto de la pandemia, por lo que se manifestó que:

"Todos los países deben encontrar un delicado equilibrio entre la protección de la salud, la minimización de los trastornos sociales y económicos, y el respeto de los derechos humanos. El mandato de la OMS es promover la salud pública. No obstante, estamos colaborando con un gran número de asociados de todos los sectores para mitigar las consecuencias sociales y económicas de esta pandemia. Esto no es solo una crisis de salud pública, es una crisis que afectara a todos los sectores, y por esa razón todos los sectores y todas las personas deben tomar parte en la lucha."

Que el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Expediente 23380, sentencia del 8 de agosto de 2012, Consejero Ponente Enrique Gil Botero, respecto del principio de proporcionalidad señala que:

(...) es un criterio metodológico que permite establecer cuáles son los deberes jurídicos que imponen los derechos fundamentales consagrados en la Constitución. Su aplicación se realiza a través de los tres subprincipios mencionados - idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido-, el primero de ellos, se relaciona con que la intervención en los derechos fundamentales debe ser "adecuada " para conseguir un fin constitucionalmente legítimo; el segundo, se refiere a que la medida de intervención debe ser la más "benigna" en/re todas las que pueden ser aplicadas, y el tercer y último subprincipio, atañe a las ventajas de la intervención en los derechos fundamentales las cuales deben "compensar los sacrificios que ésta implica para sus titulares y para la sociedad".

Que como una acción urgente para prevenir los efectos que se puedan causar con la pandemia global del Coronavirus SARS-Cov-2 (COVID-19)

que ha sido declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) se hace necesario recurrir de forma transitoria y progresiva a la competencia extraordinaria de policía con el objeto de garantizar la vida y la salud de los habitantes de Ambalema.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTICULO 1. *Decretar la ALERTA AMARILLA por emergencia sanitaria y adoptar las medidas sanitarias y acciones transitorias de policía que se describen a continuación, en aras de mitigar el riesgo y controlar los efectos del Coronavirus COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, dicha declaratoria podrá finalizarse antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causales que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.*

ARTICULO 2. *Determinar el Plan Territorial de Respuesta a los efectos del pico respiratorio y del nuevo Coronavirus (COVID-19), y el seguimiento a las medidas adoptadas con el fin de mitigar los efectos del pico respiratorio y del nuevo Coronavirus (COVID-19), en el municipio de Ambalema.*

Parágrafo 1°. *Dicha definición estará a cargo de la dirección administrativa de Salud como autoridad sanitaria una vez ocurra la entrada en vigencia del presente decreto. De igual manera, deberá en forma periódica llevar a cabo el seguimiento de las acciones adelantadas en desarrollo de las medidas adoptadas.*

Parágrafo 2°. *Las entidades que componen la administración municipal, tanto del sector central como descentralizados, deberán dentro de la Órbita de sus competencias, adoptar las medidas necesarias tendientes a responder de manera integral e integrada al Plan Territorial de Respuesta citado en el inciso precedente.*

ARTICULO 3. *En ejercicio de la competencia extraordinaria de policía ordenase:*

- 1. La suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, manifestaciones religiosas, deportivas, políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas, que concentren más de cincuenta (50) personas en contacto estrecho, es decir a menos de 2 metros de distancia entre persona y persona.*
- 2. Decretar toque de Queda en el Municipio de Ambalema en el horario comprendido entre las 8:00 p.m. y las 5:00 a.m., por lo que queda prohibida la circulación de personas en dicho horario, a partir del día diecisiete (17) de marzo de 2020 hasta el 30 de mayo de 2020, dicha declaratoria podrá finalizarse antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causales que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.*

3. *El tránsito de menores de edad en las zonas públicas del municipio de Ambalema queda prohibido las 24 horas del día, y solo será permitida en caso de riesgo o problemas de salud.*
4. *El tránsito de adultos mayores de 60 años de edad en las zonas públicas del municipio de Ambalema queda prohibido las 24 horas del día, y solo será permitida en caso de riesgo o problemas de salud.*
5. *Restrínjase temporalmente las actividades comerciales en los establecimientos comerciales como discotecas, bares, tabernas, clubes nocturnos, licoreras, clubes sociales, salones de juegos, centros recreativos, moteles, estaderos, cantinas y similares ubicados en el Municipio de Ambalema, suspendiendo la atención al público a partir del día diecisiete (17) de marzo de 2020 hasta el 30 de mayo de 2020, dicha declaratoria podrá finalizarse antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causales que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.*
6. *Restrínjase temporalmente las actividades comerciales en los establecimientos comerciales como restaurantes, comidas rápidas, piqueteaderos, fritangueras, supermercados y similares ubicados en el Municipio de Ambalema, solo atendiendo el servicio de Domicilios presencial o de puerta a puerta a partir del día diecisiete (17) de marzo de 2020 hasta el 30 de mayo de 2020, dicha declaratoria podrá finalizarse antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causales que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.*
7. *Restringir y vigilar de parte de la Policía Nacional la movilización y desplazamiento de personas, a fin de garantizar la seguridad, salubridad pública, tranquilidad ciudadana para la protección de los derechos y libertades públicas y la convivencia ciudadana para evitar la aglomeración de personas en espacios públicos y/o privados.*
8. *Se restringe el ingreso de personas no residentes en el municipio de Ambalema Tolima, como medida de prevención para evitar la propagación del coronavirus COVID-19 realizándose controles por parte de las autoridades de Policía, Ejército, Cuerpo de Socorro, Secretaria de Salud (Unidad de Desarrollo Social y Comunitario) a las entradas y salidas de la cabecera municipal.*
9. *Con el fin de garantizar la seguridad, la atención en salud y la atención a las emergencias, quedan exceptuados de la medida de toque de queda en el municipio de Ambalema Tolima, las siguientes medidas:*
 - a. *Los funcionarios de la Administración Municipal expresamente autorizados por la entidad correspondiente.*
 - b. *Los trabajadores y operarios particulares de farmacia de turno.*
 - c. *Los trabajadores y operarios que prestan sus servicios en turno de trabajo, debidamente acreditados con sus respectivos carnets o documentos.*
 - d. *Personal que presta servicio domiciliario en droguerías y supermercados, debidamente identificados.*
 - e. *Vehículos o rutas destinadas al transporte de trabajadores y operarios de empresas que realicen operación dentro del horario restringido con el*

- toque de queda.*
- f. Quienes estén debidamente acreditados como miembro de la Fuerza Pública, Ministerio Público, Defensa Civil, Cruz Roja, Defensoría del Pueblo, Cuerpo Oficial de Bomberos, Rama Judicial, Organismo de Socorro y Fiscalía General de la Nación.*
 - g. Personal de Vigilancia Privada y celaduría.*
 - h. Vehículos de emergencia médica y aquellos destinados a la atención domiciliaria de pacientes, siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadora de servicios a la cual pertenecen.*
 - i. Personal sanitario, ambulancias, vehículos de atención pre hospitalaria y la distribución de medicamentos a domicilio.*
 - j. Vehículos y personal de las empresas de gases medicinales, debidamente acreditados.*
 - k. Servidores públicos y personales cuyas funciones o actividades estén relacionadas con la preservación del orden público, organismos de emergencia y socorro del orden nacional, departamental o municipal y similar y toda persona que de manera prioritaria requiera atención de un servicio de salud.*
 - l. Personal operativo y administrativo de los terminales de transporte, los conductores, el personal administrativo y viajeros del servicio de transporte intermunicipal que tengan viajes programados durante el período de toque de queda o en horas aproximadas al mismo, debidamente acreditados.*
 - m. Vehículos y personal de la empresa del servicio público de aseo del Municipio, debidamente acreditados.*
 - n. Los vehículos de servicio público individual debidamente identificados podrán movilizar personas desde y hacia los terminales, aéreo y terrestre, así como también clínicas y hospitales, y empresas con turnos de trabajo nocturno. Los vehículos de servicio público individual una vez terminada sus labores deberán dirigirse a su lugar de domicilio.*
 - o. Los empleados de empresas de servicios públicos domiciliarios que deban adelantar acciones concretas en este horario.*
 - p. Están autorizados para su movilización, los vehículos de transporte de carga y de alimentos y bebidas no alcohólicas y bienes perecederos, así como de productos de aseo y suministros médicos, que tengan como propósito surtir establecimientos comerciales.*
 - q. Por excepción, en los casos de sectores productivos, las diferentes Secretarías de la Alcaldía Municipal de Ambalema Tolima, en coordinación con el sector competente, podrá incluir actividades adicionales estrictamente indispensables a las señaladas en los numerales precedentes que no afecten el estado de emergencia.*
 - r. Se autoriza el tránsito de vehículos particulares en casos de urgencia.*
- 10. Modificar transitoriamente el horario de jornada laboral, brindándose una jornada continua de 7:00 a.m. a 3:00 p.m. a partir del día diecisiete (17) de marzo de 2020 hasta el 30 de mayo de 2020, dicha declaratoria podrá finalizarse antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causales que le dieron origen o, si estas persisten o se*

incrementan, podrá ser prorrogada.

11. *Suspéndase la atención al público en todas oficinas y dependencias conexas de la Alcaldía Municipal y Empresas de servicios públicos municipales de Ambalema a partir del día diecisiete (17) de marzo de 2020 hasta el 30 de mayo de 2020, dicha declaratoria podrá finalizarse antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causales que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.*
12. *Los procesos de recaudo y ventanilla única permanecerán al servicio de la ciudadanía en forma presencial, e igualmente se habilitarán las líneas:*

contactenos@ambalema-tolima.gov.co Celular 3167640245 (Despacho Alcalde)

regimensubsidiadoambalema@gmail.com Celular 3158554642 (Unidad de Desarrollo Social y Comunitario)

alcaldia@ambalema-tolima.gov.co Celular 3142975201 (Secretaria de Gobierno)

sisben@ambalema-tolima.gov.co Celular 3167742176 (Oficina Sisben)

73ambalema@gmail.com Celular 3166282407 (Oficina Adulto Mayor)

cmgrd.ambalema.tolima.mhn@gmail.com Celular 3204186109 (Oficina Gestión de Riesgo)

comisariadefamilia.ambalema@hotmail.com Celular 3103340902

(Oficina Comisaria de Familia)

inspecciondepoliciaambalema@hotmail.com Celular 3115146920 -

3177846237 (Inspección de Policía)

gerencia.hospitalesesanantonio@gmail.com Celular 3153519175

(Hospital San Antonio)

espdambalema@hotmail.com Celular 3126238817 (Empresa de

Servicios Públicos Domiciliarios Ambalema).

bomberosvoluntariosambalema@gmail.com Celular 3103293156

(Bomberos Voluntarios)

luisgalindo54@hotmail.com Celular 3173925811 (Defensa Civil).

ARTICULO 4. *Conminar a la ciudadanía para que adopte las siguientes medidas, en procura de prevenir el contagio del Coronavirus (COVID-19):*

I. De Autocuidado Personal:

Cada persona deberá realizar una pausa activa con las siguientes acciones:

- a. *Cada tres (3) horas lavarse las manos con abundante jabón, alcohol o gel antiséptico.*
- b. *Tomar agua (hidratarse).*
- c. *Taparse nariz y boca con el antebrazo (no con la mano) al estornudar o toser. Evitar contacto directo, no saludar de beso o de mano, no dar abrazos.*

- d. Evitar asistir a eventos masivos o de cualquier tipo que no sean indispensables.
- e. En caso de gripa usar tapabocas y quedarse en casa.
- f. Llamar a la línea **Celular 3158554642** antes de ir al servicio de urgencias, si presenta síntomas de alarma (dificultad respiratoria, temperatura superior a 37,5 °C axilar por más de dos días o silbido en el pecho en niños). El sistema de salud priorizará la atención domiciliaria de estas emergencias.
- g. Cuidar especialmente a los adultos mayores de 60 años, verificar su estado de salud diario, si presentan algún síntoma de alarma (gripa, dificultad respiratoria, fiebre, decaimiento) El sistema de salud priorizará la atención domiciliaria de estas emergencias.

II. De autocuidado colectivo:

- a. Las empresas y espacios laborales adoptaran las medidas necesarias para organizar el trabajo en casa de los empleados que les sea posible.
- b. Para los empleados que sea indispensable que asistan al lugar de trabajo se deben organizar al menos tres turnos de entrada y salida a lo largo del día laboral.
- c. Además del trabajo en casa y turnos de ingreso y salida, las universidades y colegios deben organizar la virtualización de tantas clases y actividades como les sea posible.
- d. Todos los colegios y establecimientos públicos deben encargarse de lavar y desinfectar diariamente sus áreas de uso común.
- e. Se deberán adelantar las acciones necesarias para mantener en condiciones Óptimas de asepsia los tanques en los cuales se deposite agua para su consumo.

Parágrafo. Con el objeto de mitigar y controlar los efectos del COVID-19, se deberán observar las demás recomendaciones y medidas preventivas establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

ARTICULO 5. La red pública y privada de prestadores de servicios de salud deberá:

- a. Aunar recursos y esfuerzos para organizar equipos de atención domiciliaria en todas las localidades para hacer detección y prevención epidemiológica a través de equipos territoriales.
- b. No seguirán la lógica de aseguramiento individual, pública o privada, sino el trabajo mancomunado, por distribución territorial.
- c. Distribuir territorialmente los equipos domiciliarios, hacer seguimiento a los casos que se reporten sospechosos, así como aquellos que se confinen y que no requieran de hospitalización.
- d. Priorizar la atención domiciliaria inicial de pacientes contagiados por COVID19, esto con el propósito de no congestionar los servicios de salud y urgencias y disminuir el riesgo de contagio.

e. *Organizar la entrega a domicilio de medicamentos, de manera tal que se evite a los pacientes con enfermedades crónicas tener que asistir a los hospitales a recogerlos.*

f. *Comprar conjuntamente tapabocas, gel, alcohol y demás insumos para evitar desabastecimiento y organizar una distribución adecuada.*

Parágrafo. Con el objeto de mitigar y controlar los efectos del COVID-19, se deberán observar las demás recomendaciones y medidas preventivas establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

ARTICULO 6. *Las Empresas Sociales del Estado - Subredes Integradas de Servicios de Salud, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud Privadas, las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB), las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL), así como las demás autoridades administrativas, llevarán a cabo las acciones que resulten necesarias en cumplimiento de las medidas adoptadas por parte de la Administración municipal, con ocasión de la expedición del presente decreto y las demás que resulten necesarias para garantizar la salubridad pública en Ambalema.*

ARTICULO 7. *Empresas de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, individual, colectivo municipal, masivo de pasajeros, de carga, entes gestores, propietarios de vehículos de servicio público, conductores, terminales de transporte, organismos de tránsito - según la Circular Conjunta 001 del 11 de marzo sobre las directrices para la prevención, detección y atención ante un caso de coronavirus (COVID-19), deben:*

a. *Establecer mecanismos de información al usuario de forma visible, legible, oportunos, claros y concisos, a través de sus redes sociales, carteleras, o cualquier medio de difusión sobre las medidas de prevención, y atención:*

b. *Garantizar elementos de higiene personal a los usuarios del servicio público de transporte.*

c. *Fortalecer e intensificar los programas de aseo a las instalaciones físicas y a los vehículos con los cuales se presta el servicio público de transporte.*

d. *Indicar los canales de información general, así como las autoridades responsables.*

e. *Hacer limpieza diariamente al vehículo, por lo menos, una vez al día al finalizar las labores. En las barandas, se debe pasar un trapo humedecido en agua jabonosa.*

f. *Distribuir bolsas plásticas que permitan la recolección de los pañuelos desechables (por ser un desecho peligroso) que los usuarios utilicen durante el viaje, en los vehículos de transporte intermunicipal y contar con canecas que permitan recolectar estos desechos.*

g. *Advertir a los usuarios que, si durante el viaje presenta síntomas de afecciones respiratorias, como fiebre, tos, dificultad para respirar,*

fatiga, secreciones nasales, fiebre de difícil control y malestar general, deberá utilizar tapabocas e informar sobre su sintomatología al personal de la empresa de transporte, agencia o personal del programa de seguridad vial del terminal de transporte, o acudir al centro médico más cercano, conforme a las recomendaciones que dispone el Ministerio de Salud y Protección Social.

h. Recomendar a las empresas que, si no tiene que recoger o dejar pasajeros, se abstengan de ingresar a la terminal.

i. Disponer de un mecanismo de encuesta a los viajeros que lleguen a la terminal y vengan procedentes de ciudades con casos confirmados del virus. (mantener informados sobre la evolución del virus en la página www.ins.gov.co).

ARTICULO 8. *Instituciones de educación pública - Acatando la directriz nacional emitida por la presidencia de la república en conjunto con el ministerio de salud y protección social y el ministerio de educación, A partir del lunes 16 de marzo, los niños, niñas y jóvenes de instituciones de educación pública del Municipio, no tendrán más clases presenciales para proteger la salud de los habitantes del municipio.*

Durante la semana del 16 al 27 de marzo, maestros y directivos estarán preparando planes y metodologías no presenciales de estudio, para ser desarrollados por los estudiantes desde sus casas.

El periodo de vacaciones de instituciones educativas se adelantará entre 30 de marzo y 20 de abril. A partir del 20 de abril, teniendo en cuenta la evolución de coronavirus en el país, se determinará si se continúa con el calendario académico presencial o virtual.

Se recomienda a las instituciones educativas de carácter privado acatar la anterior decisión.

ARTICULO 9. *Activar con carácter permanente el Consejo municipal de Gestión del Riesgo*

ARTICULO 10. *El presente decreto rige a partir de su fecha de publicación, tendrá vigencia hasta el treinta (30) de mayo de 2020, dicha declaratoria podrá finalizarse antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causales que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.*

Decreto No. 046 de 18 de marzo de 2020 “Por medio de la cual se declara la situación de calamidad pública, ley seca y se refuerzan las medidas para contener la propagación y contagio del nuevo coronavirus -covid-19 en el municipio de Ambalema Tolima; se modifica y complementa parcialmente el decreto 045 de marzo 17 de 2020”

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE AMBALEMA TOLIMA

En uso de sus atribuciones constitucionales, legales, en especial las conferidas por el numeral 3º del Artículo 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de Policía establecido en los artículos 14 y 202 de la Ley 1801, los Artículos 44 y 45 de la Ley 715 de 2001 y,

CONSIDERANDO

Que mediante Decreto No. 045 de Marzo 17 de 2020 se declaró la Alerta Amarilla y se adoptaron las medidas y acciones transitorias de Policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19)

Que de acuerdo a la evaluación realizada, se decidió reforzar las medidas para contener el contagio del Coronavirus - Covid 19 -en el Municipio de Ambalema Tolima.

Que el Comité de Gestión del Riesgo Municipal CGRD se reunió conjuntamente con las autoridades Municipales, Civiles y de Policía en el día de hoy 18 de Marzo de 2020 y evaluó previamente la situación como eje primordial en la estrategia de respuesta con el propósito de superar la emergencia de propagación y contagio del Nuevo Coronavirus COVID 19 y restablecer las condiciones de normalidad.

Que en dicho comité fueron evaluados los fundamentos de la emergencia, la situación en todo el territorio nacional y la tendencia actual; lo cual fue plasmado en la respectiva acta del comité que se desarrolló en el Despacho del señor Alcalde.

Que acatando las instrucciones del Gobierno Nacional y Departamental se hace necesario decretar la Calamidad Pública para enfrentar en el municipio las situaciones por amenaza del Coronavirus; que con esta declaratoria se podrán destinar recursos de manera extraordinaria.

Que igualmente se debe Declarar la Ley Seca en el Municipio de Ambalema Tolima, para contener la propagación del nuevo Coronavirus Covid 19.

Que se debe modificar el Numeral 6 del Artículo 3 del Decreto 045 de Marzo 17 de 2020, sobre el funcionamiento de las actividades comerciales en los establecimientos como restaurantes, comidas rápidas, piqueteaderos, fritanguerías, supermercados y similares en el Municipio de Ambalema Tolima, estos atenderán a un grupo máximo de diez (10) personas dentro de sus instalaciones.

Que se debe adicionar al presente decreto No. 0145 de Marzo 17 de 2020 “Que la atención al público en la Alcaldía de Ambalema Tolima, del servicio de la Ventanilla Única, Recaudo de Impuestos y la Oficina de Contratación, se atenderá normalmente”.

Que por lo anteriormente expuesto se

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. DECLARAR la situación de Calamidad Publica en el Municipio de Ambalema Tolima, por la Emergencia de Orden Nacional, Departamental del Coronavirus COVID-19; de conformidad a la parte Considerativa del presente decreto.

ARTÍCULO 2°. DECLARAR Ley Seca en el Municipio de Ambalema Tolima, las 24 horas del día, para contener la propagación del Nuevo coronavirus COVID-19; a partir de las 6:00 p.m. del día 18 de Marzo de 2020 hasta nueva orden de los organismos Departamentales, Nacionales y Municipales en salud.

ARTÍCULO 3º Declarar la Destinación de los recursos extraordinarios para el Municipio de Ambalema Tolima.

ARTÍCULO 4. MODIFICAR el numeral 6 del Artículo 3 del Decreto 045 de Marzo 17 de 2020 el cual quedara así: Sobre el funcionamiento de las actividades comerciales en los establecimientos como restaurantes, comidas rápidas, piqueteaderos, fritanguerías, supermercados y similares en el Municipio de Ambalema Tolima, estos atenderán a un grupo máximo de diez (10) personas dentro de sus instalaciones.

ARTÍCULO 5. ADICIONESE al Decreto No 045 de Marzo 17 de 2020 Lo siguiente: “Que la atención al Público del servicio de la Ventanilla Única, Recaudo de Impuestos y la Oficina de Contratación, se atenderá normalmente”, frente a los servicios que presta la Administración de la Alcaldía Municipal de Ambalema Tolima.

ARTÍCULO 6. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su fecha de expedición.

TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD

Mediante auto del 3 de abril de 2020 se avocó conocimiento del presente control de legalidad incluyendo el Decreto 046 de 18 de marzo de 2020 remitido por el Despacho del Dr. José Andrés Rojas Villa, Magistrado del Tribunal Administrativo del Tolima, ordenándose que por Secretaría se fijara un aviso sobre la existencia del proceso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en la de la entidad territorial, por el término de 10 días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

De igual forma, se dispuso invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del mismo plazo.

Así mismo, se ordenó a la entidad territorial remitiera los trámites que antecedieron al acto estudiado.

Una vez vencido el término de publicación del aviso, debía pasar el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera concepto.

Dentro del término del anterior traslado, se recibieron los siguientes documentos:

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público expone que si bien el acto en mención fue expedido en ejercicio de una función administrativa, en momento alguno se pueda afirmar que el mismo conlleve el desarrollo de alguno de los decretos legislativos, expedidos con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia

Aduce, que el fundamento de las decisiones tomadas en los decretos objeto de revisión corresponden a facultades ordinarias que le han sido conferidas al Alcalde Municipal para que sean ejercidas en cualquier momento, y no necesariamente durante un estado de excepción.

Por lo anterior, solicita adoptar como medida de saneamiento la revocatoria del auto que avocó conocimiento del presente control inmediato de legalidad y en la eventualidad que no se acceda a lo anterior, el despacho se declare inhibido para pronunciarse de fondo en el presente trámite Judicial.

CONSIDERACIONES

PARTE PROCESAL - COMPETENCIA

El Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdo PCSJA20-11529 de 25 de marzo de 2020, prorrogado por Acuerdo PCSJA20-11532 de 11 de abril de 2020, exceptuó de la suspensión de términos adoptada por los acuerdos PCSJA20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el

artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Así las cosas, acorde con lo establecido en las mencionadas disposiciones y en especial los artículos 27 de la Ley 137 de 1994 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA corresponde a esta Corporación en única instancia, ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales

Por considerarlo pertinente, se trae a colación, providencia del Consejo de Estado de 4 de mayo de 2020, C.P. Dr. William Hernández Gómez, Radicación 11001-03-15-000-2020-01567-00, que al referirse a las características generales que detentan los decretos legislativos, indicó:

“- En cuanto a su forma

(i) Deben llevar la firma del presidente de la República y de los ministros de su Gabinete.

(ii) Han de ser motivados, con la expresión de las razones de hecho y de derecho por las cuales se hace la declaratoria respectiva o por las que se adoptan las medidas que la desarrollan. Esos motivos deben guardar correspondencia con los supuestos previstos en la Constitución para la declaración de cada estado de excepción y con las causas concretas que lo originaron.

- Respecto de su contenido sustancial

Aquí es necesario distinguir entre el decreto que declara el estado de excepción de los expedidos con fundamento en dicha declaratoria. Podemos distinguirlos así:

(i) En el decreto legislativo que declara la conmoción interior o la emergencia económica, social y ecológica se debe fijar el tiempo de duración, que podrá ser por períodos de treinta días, los cuales, sumados, no podrán exceder de noventa en el año calendario.

(ii) Los decretos legislativos dictados con fundamento en el estado de excepción que haya sido declarado, deben circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para afrontar y superar la crisis. Igualmente, estas últimas deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos y no pueden implicar la suspensión de los derechos humanos ni de las

libertades fundamentales, y, en todo caso, deberán respetar las reglas del Derecho Internacional Humanitario.

- En lo relativo a su control

Los decretos legislativos están sujetos a los siguientes controles:

(i) Al judicial de la Corte Constitucional, mediante el control automático, que obliga al Gobierno Nacional a enviarlos a dicha Corporación, al día siguiente de su expedición, y si el Gobierno no cumpliera con ese deber, aquélla aprehenderá de oficio y de forma inmediata su conocimiento.

(ii) Al político del Congreso, que puede hacerse efectivo a través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno cometan en el ejercicio de las facultades respectivas, y a través de la atribución que esa Corporación tiene para modificar o derogar en cualquier época las medidas tomadas mediante los decretos legislativos.

Respecto a las características específicas, adujo:

(i) Pueden derogar, adicionar o modificar las leyes que sean pertinentes y en consecuencia tienen los mismos efectos jurídicos de una ley, a diferencia de lo que ocurre con los decretos legislativos proferidos en los estados de guerra exterior y conmoción interior, que solo suspenden las leyes que sean contrarias a la situación excepcional que se presente.

(ii) Los decretos legislativos que desarrollan el estado de emergencia tienen una vigencia indefinida, esto es, pueden sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción. No obstante, si establecen nuevos tributos o modifican los impuestos existentes, las medidas respectivas regirán solo hasta el vencimiento de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las convierta en permanentes.

(iii) Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no. Las variables son las siguientes: (a) En aquellas materias que son de iniciativa legislativa del presidente, la derogación, modificación o adición de los decretos legislativos de emergencia, por parte del Congreso, solo es posible durante el año siguiente a la declaración de emergencia. (b) En las materias que los congresistas pueden tener iniciativa legislativa, el Congreso podrá ejercer en todo tiempo dicha facultad.

iv) Finalmente, estos decretos legislativos están sujetos a la prohibición de no desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.”

ESTUDIO SUSTANCIAL

En auto de 20 de abril de 2020 del Consejo de Estado, C.P. Dr. William Hernández Gómez, Radicación 11001-03-15-000-2020-01139-00, se procede a realizar un compendio de las características esenciales de este medio de control, con fundamento en los diferentes pronunciamientos de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo¹, de la siguiente manera

(i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos que se adopten en desarrollo de los estados de excepción.

(ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos.

(iii) Para que se lleve a cabo el control inmediato no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado, basta con su expedición.

(iv) No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso.

(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia o declarada su nulidad.

¹ CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

(vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta.

Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, pues también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.

(vii) No obstante que el decreto legislativo, con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.

(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control inmediato.

(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario

El control es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el artículo 215 de la Constitución Política, pese a que la norma no lo señala en forma expresa, pero necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción -toda vez que es oficioso- resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma.

Comoquiera que no hay demanda que enmarque o delimite las cuestiones a examinar, el Consejo de Estado ha considerado que el control es integral en tanto cubre tanto la competencia como los aspectos formales y de fondo, y que en este último abarca el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate, luego la cosa juzgada de la sentencia se circunscribirá a ese bloque normativo, que en este caso es la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 así como los decretos legislativos y las normas legales que con ocasión del respectivo estado de excepción se desarrollan o sean pertinentes a la materia de que trata el acto sometido a este control.

Frente a los actos administrativos expedidos en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos, es decir, los expedidos en los Estados de Excepción, se presenta un control inmediato de legalidad sin que dicho control excluya al acto administrativo del control ordinario por parte de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa

Con el objeto de abordar el estudio de los actos administrativos objeto de la presente actuación a fin de decidir sobre su legalidad, se procederá en primer lugar al examen de los requisitos de forma de los decretos analizados y en segundo lugar, de ser el caso, se asumirá el examen material y de contenido de los mismos.

REQUISITOS DE FORMA

El artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994², sobre control de legalidad, textualmente señala:

“ARTICULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan

² Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”.

Del mencionado artículo, el Consejo de Estado en providencia de 26 de septiembre de 2019, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, Radicación No. 11001 03 24 000 2010 00279 00, ha establecido que la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos:

35.1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.

35.2. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.

35.3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

Expuesto lo anterior, se procede al examen de cada uno de los requisitos mencionados al presente caso, así:

- Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.

El Consejo de Estado en providencia de 4 de mayo de 2020, C.P. Dr. Luis Alberto Álvarez Parra, Radicación 11001-03-15-000-2020-01501-00, señaló:

(...) desde el punto de vista de su contenido, los actos administrativos se clasifican en actos administrativos generales o particulares, según que sus efectos estén dirigidos a o una generalidad de personas o a un sujeto determinado o sujetos determinables. Así lo ha sostenido esta corporación de tiempo atrás, al explicar que: La diferencia entre los actos de contenido particular y general depende del grado de indeterminación que tengan los sujetos destinatarios del mismo, como lo ha precisado esta Sala:

“Para diferenciar un acto administrativo general de uno particular es necesario tener presente los siguientes aspectos: El acto administrativo se entiende, entre otras perspectivas, como una decisión adoptada o

expedida en función administrativa a través de la cual la autoridad crea, modifica o extingue una posición de una persona o conjunto de personas determinadas o indeterminadas frente a una norma de derecho (situación jurídica). El acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo determinado de personas; en tanto que el acto general se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman³. (Subrayado fuera del original)

Este requisito se encuentra acreditado en tanto el acto administrativo es de carácter general, impersonal o abstracto, en tanto, adopta medidas para toda la población que se encuentre en el territorio del Municipio

- Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.

La Constitución Política de 1991 atribuyó a los alcaldes la función de dirigir la acción administrativa del municipio, según lo señala el numeral 3 de su artículo 315:

“Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes”

De conformidad con el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado funcionamiento de los fines del Estado.

Atendiendo a que, la potestad reglamentaria es la facultad constitucional atribuida de manera permanente a algunas autoridades para expedir un conjunto de disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto para la debida ejecución de la ley, mediante las cuales se desarrollan las reglas y principios en ella fijados. Su propósito es señalar aquellos detalles y pormenores necesarios que permiten la

³ CONSEJO DE ESTADO- SECCIÓN SEGUNDA- SUBSECCIÓN “A”. Sentencia del 4 de marzo de 2010, Expediente No. 2003-00360-01(3875-03), M.P. Alfonso Vargas Rincón.

debida aplicación de la ley, sin que en ningún caso pueden modificarla, ampliarla o restringirla en cuanto a su contenido material o alcance.

Así, se considera que el acto revisado se expide en desarrollo de la función administrativa del Alcalde Municipal.

- Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

Revisados los Decretos No. 045 de 17 de marzo de 2020 y No. 046 de 18 de marzo de 2020 proferidos por el Alcalde del Municipio de Ambalema, se advierte que se fundamentaron en las siguientes disposiciones:

- La Constitución Política: el artículo 2.º, que establece los fines esenciales del Estado y que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares; el artículo 49 que establece la atención de salud y el saneamiento ambiental como servicios a cargo del Estado; el artículo 209 que indica que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y el artículo 315, numerales 3, que estipula las atribuciones de los alcaldes, entre ellas, dirigir la acción administrativa del municipio y el cumplimiento de las funciones y prestación de servicios a su cargo.
- La Ley 9 de 1979, que establece que corresponde al Estado como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adeudada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.
- La Ley 715 de 2001, Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros; artículo 44 que manifiesta que Corresponde a los municipios dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción

- El Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social que establece en el Parágrafo 1 del Artículo 2.8.8.1.4.3 que en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada.
- La Ley 1523 de 2012 “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”, artículo 1 que define la gestión del riesgo de desastres; el artículo 14 que señala a los alcaldes como jefes de la administración local, representantes del Sistema Nacional en el Distrito y en el municipio, son los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en sus territorios, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción: artículo 12 que dispone que los Gobernadores y Alcaldes son conductores del sistema nacional en su nivel territorial
- La Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, artículo 202 que atribuye competencia extraordinaria de Policía a los Gobernadores y Alcaldes ante situaciones de emergencia y calamidad.
- La Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud, por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus Covid-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus, en cuanto establece en el numeral 1º. Declarar la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020.
- Decreto Departamental No. 0294 de 19 de marzo de 2020, por el cual el Gobernador del Tolima instó a todos los alcaldes de los municipios del Departamento del Tolima a decretar toque de queda

Conforme con las anteriores disposiciones, el burgomaestre de Ambalema decretó la alerta amarilla por emergencia sanitaria y adoptó medidas sanitarias y acciones transitorias de policía, en aras de mitigar el riesgo y controlar los efectos del Coronavirus COVID-19, determinando el plan territorial de respuesta a los efectos del pico respiratorio y la forma de seguimiento a las medidas adoptadas con el fin de mitigar los efectos del COVID-19

Es así como, el literal b) del numeral 2 del literal B del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 establece como función del alcalde en relación con el orden público, decretar el toque de queda:

***“ARTÍCULO 91. FUNCIONES.** Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.*

b) En relación con el orden público:

1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

*a) **Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;***

*b) **Decretar el toque de queda; (...)**” (Negrillas fuera de texto)*

Además, conforme a las competencias municipales como autoridades para conservar la seguridad, tranquilidad y salubridad, en el ámbito de su jurisdicción y la responsabilidad en los procesos de gestión del riesgo de desastres, tal y como lo indica el artículo 12 de la Ley 1523 de 2012, *“Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”*:

***Artículo 12. Los Gobernadores y Alcaldes.** Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.*

Siendo ello así, el Alcalde del Municipio de Ambalema, se encontraba habilitado, acorde con el ordenamiento legal ordinario para adoptar el aislamiento social preventivo, toque de queda y las medidas que consideraba necesarias para conservar el orden público ante una

situación de riesgo como lo es el Coronavirus - Covid 19, incluso si no se había declarado el estado de excepción, la cual implemento en concurrencia con el gobierno departamental y nacional y acorde con las medidas para la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección en la citada Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, que no puede confundirse con la declaratoria del Estado de Excepción

Por lo tanto, las medidas tomadas por el Municipio al decretar la alerta amarilla, tomar medidas sanitarias y establecer el sistema de seguimiento de riesgo es considerada una potestad ordinaria conferida por el legislador, que puede ser adoptada al contener órdenes de carácter policivo que son decretadas en uso de sus facultades ordinarias.

En tal entendido, los Decretos No. 045 de 17 de marzo de 2020 y 046 de 18 de marzo de 2020, no son susceptibles del control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que no desarrollan alguno de los decretos legislativos que a la fecha ha expedido el Gobierno Nacional con ocasión de la emergencia económica, social y ecológica declarada por el presidente de la República a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, debiendo declararse improcedente.

Finalmente, resulta pertinente recordar que esta providencia no hace tránsito a cosa juzgada y podrá ser objeto de un posterior debate a través del contencioso objetivo de legalidad⁴.

De acuerdo a lo anterior se toma la siguiente,

DE C I S I Ó N

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Contencioso Administrativo del Tolima, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

F A L L A

PRIMERO: DECLARESE IMPROCEDENTE el presente control inmediato de legalidad frente a los Decretos No. 045 de 17 de marzo de 2020 y 046

⁴ Sobre el particular véase, entre otras, las sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Rad.: 2009 – 00549, del 20 de octubre de 2009, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez; Rad.: 2010 – 00196, del 23 de noviembre de 2010, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

de 18 de marzo de 2020 proferidos por el Alcalde del Municipio de Ambalema, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra el aludido acto administrativo general, procederán los medios de control pertinentes.

TERCERO: Se ordena que por Secretaría se proceda comunicar la presente decisión en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

CUARTO: Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

Atendiendo las pautas establecidas por la Presidencia de la República en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID - 19 y el mantenimiento del orden público, y el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala a través de correo electrónico y se notifica a las partes por este mismo medio.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,

BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA
- Aclara voto -



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
MAG. PONENTE: DR. BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

Ibagué, diez (10) de junio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA No.: CA-00084
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD -
ESTADO DE EXCEPCIÓN
AUTORIDAD QUE EMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE AMBALEMA
ACTOS ADMINISTRATIVOS: DECRETO 045 DE 17 DE MARZO DE 2020
DECRETO 046 DE 18 DE MARZO DE 2020
TEMA: TOQUE DE QUEDA - COVID 19

ACLARACIÓN DE VOTO

Me permito reiterar mi Aclaración de voto al proyecto de sentencia del Control Inmediato de Legalidad y ponencia de BBB, para la respectiva revisión y comentarios de la Sala Plena.

- 1. Una vez más reitero mi posición conceptual sobre la manera de fallar los medios de Control Inmediato de Legalidad en los casos en los que se admitió el medio de control sin competencia para ello; por efectos prácticos, asumo entonces la posición de la mayoría. En razón a ello, anuncié desde la Sentencia del CA-00002, M.P. BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS, Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad, Autoridad que Remite: Alcalde Municipal de San Antonio, Acto Administrativo: Decreto 42 del 20 de marzo de 2020, Asunto: *“Por medio del cual prorroga los efectos del Decreto No. 1000-0211 del 19 de marzo de 2020”*, y Decreto 44 del 22 de marzo de 2020, Asunto: *por medio del cual se amplía la vigencia de las medidas transitorias para garantizar el orden público en la jurisdicción de San Antonio, Tolima, en virtud de la emergencia sanitaria y calamidad pública decretada en el Departamento con ocasión del coronavirus COVID-19”* que en lo sucesivo, **a.** aclararé el voto que acompaña la posición de la mayoría, **b.** elaboraré mis ponencias con idéntico propósito.

- 2. El suscrito Magistrado siempre ha sido de la tesis de que el Juez Especializado de lo Contencioso Administrativo debe adoptar, en Auto de

ponente, la decisión de nulitar lo actuado por virtud de los artículos 125⁵ y 243⁶ del C. de P.A. y de lo C.A.

Atentamente,

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA
Magistrado

⁵ “DECISIONES EN LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS. Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica.”.

⁶ “ARTÍCULO 243. APELACIÓN. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

1. El que rechace la demanda.
2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.
3. El que ponga fin al proceso.
4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.
5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.
6. El que decreta las nulidades procesales.
7. El que niega la intervención de terceros.
8. El que prescinda de la audiencia de pruebas.
9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.

Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia.

El recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo, salvo en los casos a que se refieren los numerales 2, 6, 7 y 9 de este artículo, que se concederán en el efecto devolutivo.

PARÁGRAFO. La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil.”.

Expediente: CA-084
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Ambalema

32

Fecha ut supra.

NOTA ACLARATORIA: La aclaración de voto se tramitó por los canales electrónicos oficiales de los Despachos de los Magistrados que integran la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Tolima.